

РЕШЕНИЕ

по делу № К03-71/15

Резолютивная часть решения оглашена 07 сентября 2015

В полном объеме решение изготовлено 21 сентября 2015

Комиссия Санкт-Петербургского УФКАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства, назначенная приказом от 22.06.2015 №243,

рассмотрев дело № К03-71/15, по признакам нарушения Государственной жилищной инспекцией Санкт-Петербурга части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), выразившимся в установлении требования к оформлению сведений по формам приложений № 4, № 5, утвержденных распоряжением Государственной жилищной инспекции №20-р от 24.03.2014: «в виде файла (файлов) в формате, полностью совместимом с программой Microsoft Excel 2010. Файл (файлы) должен быть вложен в сообщение программы Microsoft Outlook, данное сообщение должно быть подписано электронной подписью, используя программу Microsoft Outlook, и отправлено на адрес электронной почты: kapremont@gzhi.gov.spb.ru, используя программу Microsoft Outlook. Программа Microsoft Outlook должна быть настроена таким образом, чтобы сертификат ключа проверки электронной подписи передавался вместе с сообщением Microsoft Outlook, что является настройкой по умолчанию данной программы» что привело или может привести к ограничению, устранению конкуренции на рынке предоставления услуг по созданию ключей электронных подписей и ключей проверки электронных подписей, иных услуг предоставляющиеся удостоверяющими центрами, а также на рынке программных продуктов предназначенных для персональных компьютеров,

УСТАНОВИЛА:

В Санкт-Петербургское УФАС России поступили заявления жилищно-строительных кооперативов и физического лица, указывающие на признаки нарушения антимонопольного законодательства в действиях Государственной жилищной инспекции Санкт-Петербурга (далее - ГЖИ) по установлению в п.17 «Порядка ведения реестра уведомлений...», утвержденного распоряжением ГЖИ №20-р от 24.03.2014 (далее – распоряжение № 20-р, Порядок №20-р), требований к оформлению сведений по формам приложений № 4, № 5 к распоряжению.

В связи с этим заявители требуют:

- признать незаконными требования ГЖИ, установленные в п. 17 Порядка № 20;
- признать ГЖИ нарушившей Закон о защите конкуренции;
- принять меры по устранению допущенного нарушения.

Заявители пояснили свои требования тем, что действия ГЖИ, выраженные в установлении совокупности требований о предоставлении сведений файлом, отправленным исключительно Microsoft Outlook на адрес электронной почты: karremont@gzhi.gov.spb.ru, с использованием именно усиленной электронной подписью вынуждает лиц, поименованных в п.п. 14, 15 Порядка № 20-р, использовать программные продукты только фирмы Microsoft и не позволяет применять электронную подпись, используемую при сдаче электронной отчетности в Пенсионный фонд РФ, Федеральную налоговую службу, Фонд Социального Страхования, что накладывает на владельцев специальных счетов (некоммерческие организации) дополнительную обязанность по приобретению указанного программного продукта, а также повторно удостоверить электронную подпись, что требует дополнительных затрат.

1. Анализ действующего законодательства, регулирующего отношения, возникающие в рассматриваемых действиях, показал следующие:

В соответствии с ч. 1 ст. 170 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее - ЖК РФ) суммы взносов, проценты за просрочку их уплаты собственниками помещений, а также проценты, начисленные банком за пользование находящимися на специальном счете средствами, образуют фонд капитального ремонта. Собственники помещений вправе выбрать один из способов формирования такого фонда: они могут перечислять взносы на капремонт на специальный счет (далее - владельцы специального счета) либо на счет регионального оператора (ч. 3 ст. 170 ЖК РФ).

Владельцем специального счета, который открывается в российских кредитных организациях, соответствующих установленным требованиям, может быть ТСЖ, жилищный или иной специализированный кооператив (ч. 2. 3 ст. 175, ч. 2 ст. 176 ЖК РФ).

Региональный оператор является юридическим лицом, созданным в организационно-правовой форме Фонда. Региональный оператор создается субъектом Российской Федерации и им может быть создано несколько региональных операторов, каждый из которых осуществляет деятельность на части территории такого субъекта Российской Федерации (ч. 1, 2 ст. 178 ЖК РФ).

Согласно ч. 2 ст. 172 ЖК РФ региональный оператор обязан представлять в орган государственного жилищного надзора в порядке и в сроки, которые установлены законом субъекта Российской Федерации, предусмотренные законом субъекта Российской Федерации сведения о многоквартирных домах, собственники помещений в которых формируют фонды капитального ремонта на счете, счетах регионального оператора, а также о поступлении взносов на капитальный ремонт от собственников помещений в таких многоквартирных домах.

В соответствии с ч. 3 ст. 172 ЖК РФ владелец специального счета обязан

представлять в орган государственного жилищного надзора в порядке и в сроки, которые установлены законом субъекта Российской Федерации, сведения о поступлении взносов на капитальный ремонт от собственников помещений в многоквартирном доме, о размере остатка средств на специальном счете.

ЖК РФ не содержит иных требований, в том числе по способу (на бумажном носителе, в электронном виде, др.) представления сведений о поступлении взносов на капитальный ремонт от собственников помещений в многоквартирном доме региональным оператором, владельцем специального счета в орган государственного жилищного надзора.

Согласно ч. 4 ст. 172 ЖК РФ орган государственного жилищного надзора ведет реестр специальных счетов, информирует орган местного самоуправления и регионального оператора о многоквартирных домах, собственники помещений в которых не выбрали способ формирования фондов капитального ремонта и (или) не реализовали его.

В силу требования п. 5 ст. 172 ЖК РФ орган государственного жилищного надзора предоставляет сведения, указанные в частях 1 - 4 настоящей статьи, в федеральный орган исполнительной власти, (Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации) в порядке, установленном этим федеральным органом. Во исполнении указанной нормы ЖК РФ, приказом Минстроя России от 22.09.2014 № 576/пр утвержден [Порядок](#) предоставления органами государственного жилищного надзора сведений, указанных в [частях 1](#) - 4 статьи 172 ЖК РФ,

Согласно п.2, п.3 Порядка, утвержденного приказом от 22.09.2014 № 576/пр, сведения предоставляются органами государственного жилищного надзора в Минстрой России на бумажном носителе, а также в электронном виде. Сведения, указанные в [частях 1](#) - 4 статьи 172 ЖК РФ, представляются за подписью руководителя органа государственного жилищного надзора или лица, исполняющего его обязанности.

Требования к программному продукту, посредством которого орган государственного жилищного надзора обязан направлять в Минстрой России сведения, указанные в [частях 1](#) - 4 статьи 172 ЖК РФ, а также требования к электронной подписи Порядок, утвержденный приказом от 22.09.2014 № 576/пр, не содержит. Более того, указанный порядок предусматривает направление сведений на бумажном носителе.

В соответствии с ЖК РФ принят Закон Санкт-Петербурга от 11.12.2013 №690-120 "О капитальном ремонте общего имущества в многоквартирных домах в Санкт-Петербурге" (далее – Закон СПб № 690-120), который регулирует отношения, связанные с проведением в Санкт-Петербурге капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.

В соответствии с ч.1, ч.2 ст. 4 Закона СПб № 690-120 региональный оператор и владелец специального счета представляют в орган государственного жилищного

надзора в электронной форме заверенные электронной подписью документы, подтверждающие сведения, обязанность представления которых установлена ЖК РФ. Согласно ч.3 ст.4 Закона СПб № 690-120, формы электронных документов, содержащих сведения, предусмотренные в [пунктах 1 и 2](#) настоящей статьи, утверждаются (определяются) органом государственного жилищного надзора.

Требования к программному продукту, посредством которого региональный оператор и владелец специального счета представляют в орган государственного жилищного надзора сведения, а также требования к электронной подписи Закон СПб № 690-120 не содержит. Также в Законе СПб № 690-120 отсутствует поручение органу государственного жилищного надзора по установлению указанных требований. Вместе с тем, Законом СПб № 690-120 не предусмотрено предоставление сведений на бумажном носителе.

Исполнительным органом государственной власти Санкт-Петербурга, уполномоченным на осуществление регионального государственного жилищного надзора является Государственная жилищная инспекция Санкт-Петербурга. Задачи, полномочия ГЖИ установлены в разделе 2, 3 постановления Правительства Санкт-Петербурга от 23.11.2004 № 1849 "О Государственной жилищной инспекции Санкт-Петербурга" (далее – постановление № 1849).

В соответствии с [ч. 4 ст. 172](#) ЖК РФ, [ч.ч. 1 - 3 ст. 4](#) Закона СПб № 690-120 ГЖИ издано распоряжение от 24.03.2014 № 20-р "Об утверждении Порядка ведения реестра уведомлений о выбранном собственниками помещений в соответствующем многоквартирном доме способе формирования фонда капитального ремонта на специальном счете, реестра специальных счетов, а также предоставления сведений о поступлении взносов на капитальный ремонт многоквартирного дома на специальный счет и на счет регионального оператора" (Порядок № 20-р), которым установлены сроки, формы и порядок представления в ГЖИ сведений региональным оператором и владельцами специальных счетов.

Пунктом 17 Порядка № 20-р установлены следующие требования к программному продукту и электронной подписи: «сведения, предоставляемые по формам, утвержденным [приложениями N 4, N 5](#), должны быть выполнены в виде файла (файлов) в формате, полностью совместимом с программой Microsoft Excel 2010. Файл (файлы) должен быть вложен в сообщение программы Microsoft Outlook, данное сообщение должно быть подписано электронной подписью, используя программу Microsoft Outlook, и отправлено на адрес электронной почты: kapremont@gzhi.gov.spb.ru, используя программу Microsoft Outlook. Программа Microsoft Outlook должна быть настроена таким образом, чтобы сертификат ключа проверки электронной подписи передавался вместе с сообщением Microsoft Outlook, что является настройкой по умолчанию данной программы.»

Также требование к электронной подписи установлено в п.16 Порядка № 20-р: «в качестве электронной подписи должна использоваться усиленная электронная подпись, имеющая сертификат ключа проверки электронной подписи юридического лица, выданный удостоверяющим центром в соответствии с Федеральным [законом](#) от 06.04.2011 N 63-ФЗ "Об электронной подписи".»

Пунктом 18 Порядка № 20-р установлен порядок проверки электронной подписи:

«проверка электронной подписи осуществляется Инспекцией при помощи средства электронной подписи КриптоПро CSP, используя программу Microsoft Outlook 2010, и при помощи официального сайта соответствующего удостоверяющего центра, выдавшего сертификат ключа проверки электронной подписи.»

Таким образом, ГЖИ, являясь органом государственной власти Санкт-Петербурга, уполномоченным на осуществление регионального государственного жилищного надзора на территории Санкт-Петербурга, которому региональный оператор и владельцы специальных счетов обязаны предоставлять сведения указанные в п. 14 и п. 15 Порядка № 20-р установила не предусмотренные ЖК РФ, Законом СПб № 690-120, постановлением № 1849 требования к порядку передачи сведений в форме электронного документа, а именно: требования к программному продукту и требования к электронной подписи.

2. ГЖИ в обоснование установленных требований пояснила следующее.

Пункт 17 Порядка № 20-р содержит требование о том, что сведения, предоставляемые по формам, утвержденным приложениями N 4, N 5, должны быть выполнены в виде файла (файлов) в формате, полностью совместимом с программой Microsoft Excel 2010.

В соответствии с Приказом Росстандарта от 21.12.2010 N 800-ст «Об утверждении национального стандарта» национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р ИСО/МЭК 26300-2010 «Информационная технология. Формат Open Document для офисных приложений (Open Document) v1.0», идентичный международному стандарту ИСО/МЭК 26300:2006 «Информационная технология. Формат Open Document для офисных приложений (Open Document) v1.0» утвержден для добровольного применения. Используемая в ГЖИ программа Microsoft Excel 2010 в штатной комплектации имеет функцию использования файлов вышеуказанного стандарта. Таким образом для подготовки требуемых Порядком № 20-р файлов региональный оператор и владельцы специальных счетов могут использовать программные продукты, в том числе OpenOffice и LibreOffice, либо другие офисные пакеты, поддерживающие национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р ИСО/МЭК 26300-2010.

В связи с необходимостью подтверждения срока предоставления документов в электронной форме, а также для удобства предоставляющих их лиц, в качестве средства доставки документов в п. 17 Порядка № 20-р указан адрес электронной почты kapremont@gzhi.gov.spb.ru.

На п.3.3 определения от 03.08.2015 № 03/19121 о представлении обоснования установления в распоряжении № 20-р требования отправки сведений на адрес электронной почты: kapremont@gzhi.gov.spb.ru, и невозможности принятия таких сведений посредством адреса gzhi@gov.spb.ru, указанного на сайте ГЖИ, а также сведений о требованиях, установленных к ПО при направлении сведений на адрес gzhi@gov.spb.ru, ГЖИ пояснила следующее. Адрес электронной почты gzhi@gov.spb.ru является официальным электронным почтовым адресом ГЖИ, при направлении сведений на который специальных требований к установленному

программному обеспечению нет. Отдельный электронный адрес kapremont@gzhi.gov.spb.ru с рассматриваемыми требованиями выделен только для ведения реестра уведомлений и реестра специальных счетов.

В обоснование установления требования именно в усиленной электронной подписи (п. 16 Порядка № 20-р) ГЖИ дана ссылка на ст. 5 Федерального закона от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» (далее – Закон № 63-ФЗ), где установлено, что усиленная неквалифицированная электронная подпись позволяет обнаружить факт внесения изменений в электронный документ после момента его подписания.

В соответствии со ст.8 Закона № 63-ФЗ федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности осуществляет подтверждение соответствия средств электронной подписи и средств удостоверяющего центра требованиям, установленным в соответствии с настоящим Федеральным законом, и публикует перечень таких средств.

Пунктом 18 Порядка № 20-р в качестве средства электронной подписи установлено сертифицированное Федеральной службой безопасности Российской Федерации средство электронной подписи КриптоПро CSP, используемое ГЖИ в соответствии с постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 23.06.2006 № 773 «Об удостоверяющем центре» и распоряжением Комитета по информатизации и связи Санкт-Петербурга от 21.07.2006 № 11-р «Об утверждении Положения о порядке организации выдачи сертификатов ключей подписей уполномоченных лиц исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга».

В соответствии с документацией, размещенной на сайте производителя средства электронной подписи КриптоПро CSP (<http://www.cryptopro.ru/support/docs>, описание реализации (стр.7), данное средство электронной подписи разработано в соответствии с интерфейсом Microsoft Cryptographic Service Provider, и штатно функционирует лишь совместно с программами электронной почты семейства Microsoft Outlook. Программное обеспечение электронной почты других производителей в документации не указано.

В письме Минкомсвязи России от 24.04.2013 N П8-1-01-4802 «По вопросу использования видов электронной подписи в корпоративных информационных системах» (5 абзац) указано, что юридические лица, а также кредитные организации, предоставляющие отчетность в государственные органы, не являющиеся участниками корпоративной информационной системы, при осуществлении различных юридически значимых действий обязаны соблюдать требования по использованию электронной подписи, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации, в том числе принимаемыми уполномоченными на осуществление контрольно-надзорных функций органами государственной власти.

Таким образом, по мнению ГЖИ, требование к электронной подписи обусловлено условиями функционирования уполномоченного удостоверяющего центра - СПб ГУП «ИАЦ» (постановление Правительства Санкт-Петербурга от 23.06.2006 № 773 «Об удостоверяющем центре»).

3. Комиссия Санкт-Петербургского УФАС России рассмотрела материалы дела К03-71/15, проанализировала действующее законодательство, регулирующее отношения по предоставлению сведений, указанных в [частях 1 - 4](#) статьи 172 ЖК РФ, заслушала пояснения сторон и установила следующее.

По сведениям ГЖИ, перечень лиц, представивших сведения, указанные в приложении № 4 и № 5 распоряжения № 20-р включает более 1000 владельцев специальных счетов, каждому из которых надлежит приобрести требуемые ГЖИ программный продукт и электронную подпись. При этом перечень владельцев специальных счетов может расширяться в связи с выбором собственниками помещений в соответствующем многоквартирном доме способа формирования фонда капитального ремонта на специальном счете и реализацией указанного способа.

В отношении 96 владельцев специальных счетов (перечень имеется в материалах дела) ГЖИ составлены Акты и выданы предписания об устранении выявленных нарушений при представлении сведений о поступлении взносов на капитальный ремонт от собственников помещений в многоквартирном доме, о размере остатка средств на специальном счете. Большинство нарушений заключаются в нарушении порядка предоставления сведений, а именно, сведения представлены в бумажном виде или на электронном носителе, не подписаны электронной подписью или подписаны электронной подписью, которую невозможно проверить ввиду использования иного программного продукта.

Таким образом, представление сведений, указанных в приложении N 4, N 5 распоряжения № 20-р, в форме не соответствующей п. 17 Порядка № 20-р, в том числе по причине отсутствия у владельца специального счета программного обеспечения исключительно фирмы Microsoft (Microsoft Outlook) и средства электронной подписи КриптоПро CSP, влечет за собой отказ ГЖИ в принятии означенных сведений и применение ГЖИ мер административного наказания к владельцам специальных счетов за неустранение нарушения.

Согласно пояснениям заявителя - ЖСК 216, ЖСК 216 не обладает программой Microsoft Outlook в связи с отсутствием надобности (до установления ГЖИ рассматриваемых требований). По сообщению заявителя, существует как минимум еще два производителя программного продукта, сертифицированного ФСБ РФ для работы с электронными подписями: а именно ПО Крипто-Ком фирмы ЗАО «Сигнал-КОМ» и СКЗИ «ЛИРССЛ» фирмы ООО «ЛИССИ-Софт», которые не только могут работать без Microsoft Outlook, но работают в операционной системе Linux, где Microsoft Outlook не работает. Также заявителем указано, в каком виде, с использованием каких терминов (стандартов IETF и RFC и приказа ФСБ РФ о формате ключа проверки электронной подписи, согласно которым работает электронная почта в сети Интернет и электронная подпись) возможна передача сведений, требуемых в соответствии с Порядком № 20-р, без использования терминов описания настроек программы Microsoft Outlook (как это сделано в п. 17 Порядка № 20-р).

Частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам государственной власти субъектов Российской Федерации (в данном случае ГЖИ), запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

Установление ГЖИ в п.17 Порядка № 20-р совокупности требований о предоставлении подписанных электронной подписью сведений файлом, отправленным исключительно Microsoft Outlook на адрес электронной почты: karremont@gzhi.gov.spb.ru, требуют от владельцев специальных счетов при отправке файла, содержащего сведения в соответствии с п.п. 14, 15 Порядка № 20-р, использовать программный продукт только фирмы Microsoft (Microsoft Outlook), т.к. средство электронной подписи КриптоПро CSP разработано в соответствии с интерфейсом Microsoft Cryptographic Service Provider, и штатно функционирует лишь совместно с программами электронной почты семейства Microsoft Outlook, ставят владельцев специальных счетов в зависимость использования программного продукта фирмы Microsoft (при наличии) либо приобретения программного продукта фирмы Microsoft, что наряду с возможным использованием иных программных продуктов иных фирм ставит фирму Microsoft в неравные (преимущественные) условия, что запрещено ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции.

Вместе с тем, представленный ГЖИ выборочный список удостоверяющих центров, выдавших сертификаты электронной подписи владельцам специальных счетов для предоставления в ГЖИ сведений, содержит указание на удостоверяющие центры: Центр Сертификации УЦ ООО "АРГОС", ООО "Такском", ООО "Компания Тензор", УЦ "ГАРАНТ", ООО "Электронный экспресс", ООО "Мостинфо-Екатеринбург" и др. Названные обстоятельства свидетельствуют о неподтверждении признаков нарушения антимонопольного законодательства в действиях ГЖИ в части создания условий по установлению для приобретателей услуг удостоверяющих центров - владельцев специальных счетов и регионального оператора, ограничений выбора хозяйствующих субъектов (удостоверяющих центров), предоставляющих услуги по созданию ключей электронных подписей и ключей проверки электронных подписей, а также иных услуг предлагаемых удостоверяющими центрами.

ГЖИ в Комиссию Санкт-Петербургского УФАС России было представлена копия распоряжения Государственной жилищной инспекцией Санкт-Петербурга №39-р от 24.08.2015 «О внесении изменений в распоряжение Государственной жилищной инспекции Санкт-Петербурга от 24.03.2014 №20-р» (вх.№19333 от 04.09.2015), содержащего новую редакцию п.п. 17, 18 Порядка:

«п.17. Сведения, предоставляемые по формам, утвержденным [Приложениями N 4, 5](#) должны быть выполнены в виде файла (файлов) в формате программы для редактирования электронных таблиц. Файл (файлы) должны быть вложены в

сообщение почтовой программы, данное сообщение должно быть подписано электронной подписью, используя почтовую программу, и отправлено на адрес электронной почты: kapremont@gzhi.gov.spb.ru, используя почтовую программу.

п. 18. Проверка электронной подписи осуществляется Инспекцией при помощи средства электронной подписи, удовлетворяющего требованиям Федерального закона от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи, используя почтовую программу.»

Данный факт свидетельствует о добровольном устранении ГЖИ нарушения антимонопольного законодательства.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-3 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Санкт-Петербургского УФАС России

РЕШИЛА:

1. Признать Государственную жилищную инспекцию Санкт-Петербурга нарушившей часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» путем установления в п.17 Порядка, утвержденного распоряжением Государственной жилищной инспекции от 24.03.2014 №20-р совокупности требований к передаче сведений по формам приложений № 4, № 5: «в виде файла (файлов) в формате, полностью совместимом с программой Microsoft Excel 2010. Файл (файлы) должен быть вложен в сообщение программы Microsoft Outlook, данное сообщение должно быть подписано электронной подписью, используя программу Microsoft Outlook, и отправлено на адрес электронной почты: kapremont@gzhi.gov.spb.ru, используя программу Microsoft Outlook. Программа Microsoft Outlook должна быть настроена таким образом, чтобы сертификат ключа проверки электронной подписи передавался вместе с сообщением Microsoft Outlook, что является настройкой по умолчанию данной программы», что привело или может привести к ограничению, устранению конкуренции на рынке программных продуктов, предназначенных для персональных компьютеров, и ставит фирму Microsoft в неравные (преимущественные) условия по отношению к иным производителям программных продуктов.

2. В связи с добровольным устранением Государственной жилищной инспекцией Санкт-Петербурга нарушения антимонопольного законодательства рассмотрение дела №К03-71/15 прекратить, предписание Государственной жилищной инспекции Санкт-Петербурга не выдавать.

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в арбитражный суд.